

# SINKRONISASI NORMA HUKUM PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL AGRARIA (PRONA) DENGAN POLA PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL)

-ISMAIL-

## Abstrak

Penelitian yang dilatar belakangi oleh adanya konflik norma antara Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah didalam mencapai sertifikat tanah semuanya di tahun 2025. Oleh karena itu Presiden mengeluarkan nawacita yaitu melalui Program Nasional Agraria atau (PRONA) dengan pola PTSL. Penelitian ini menggunakan Jenis Penelitian Yuridis Normatif. Selanjutnya, hasil penelitian tersebut bahwasannya Sinkronisasi antara Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL dibandingkan dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah berdasarkan Pasal 8 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak inskonstitusional hal ini dikarenakan isisnya tidak melanggar atau tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah hanya saja untuk mencapai tujuan sertifikasi tanah di Indonesia pada tahun 2025 yang sudah mencapai 100% maka keberadaan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang PTSL hanya mempersingkat saja persyaratan yang terdapat di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bukan untuk meniadakan atau bahkan menghapuskan.

**Kata kunci:** Sinkronisasi, Program Nasional Agraria, Pendaftaran Tanah, Implementasi

## Abstract

*The research is motivated by the existence of conflicting norms between Ministerial Regulation ATR / BPN Number 6 of 2018 concerning PTSL with PP Number 24 of 1997 concerning Land Registration in achieving all land certificates in 2025. Therefore the President issued a nawacita that is through the National Agrarian Program or (PRONA) with the PTSL pattern. This research uses Normative Juridical Research Type. Furthermore, the results of the research show that Synchronization between Ministerial Regulation ATR / BPN Number 6 of 2018 concerning PTSL compared with PP Number 24 of 1997 concerning Land Registration based on Article 8 Paragraph (1) and (2) of Law Number 12 of 2011 concerning Formation of Regulations This unconstitutional legislation is because the contents do not violate or are not in conflict with Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration only to achieve the goal of land certification in Indonesia in 2025 which has reached 100% then the existence of Ministerial Regulation ATR / BPN Number 6 2018 concerning PTSL only shortens the requirements contained in PP No. 24 of 1997 concerning Land Registration not to eliminate or even eliminate.*

**Keywords:** Synchronization, National Agrarian Program, Land Registration, Implementation

## PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu kebutuhan primer bagi manusia bahkan sampai meninggalpun manusia masih membutuhkan tanah. Kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat. Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah. Pada masa kolonial, politik hukum agraria cenderung tidak berpihak pada kepentingan masyarakat, tetapi sangat menguntungkan pada pihak penjajah. Setelah Indonesia merdeka,

politik hukum agraria sedikit demi sedikit dilakukan perubahan dan perbaikan dari ketentuan hukum agraria kolonial dengan hukum agraria nasional.<sup>1</sup> Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Dasar kepastian hukum dalam peraturan-peraturan hukum tertulis sebagai pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan untuk dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan

<sup>1</sup> Soedikno Mertokusumo I, 1988, *Hukum Dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, hlm. 72.

wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 1 ayat (1) menguraikan yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Hak milik tersebut berdasar pada Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria yang mana merupakan hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dimiliki orang atas tanah dan memberi wewenang untuk mempergunakan bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. Sifat terkuat maksudnya ialah yang paling kuat bagi pemegang hak milik, sedangkan terpenuh artinya ialah yang mempunyai hak untuk bebas dengan menjual, menghibahkan, menukarkan dan mewariskan. Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang mengenai tanah yang diwakilinya, karena telah ditetapkan Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwasannya dalam hal pengumuman pendaftaran tanah secara sistematis selama 30 hari, sedangkan 60 hari untuk pengumuman pendaftaran tanah secara sporadik.<sup>2</sup> Hal tersebut terasa sangat lama apabila melihat dari salah satu Nawa Cita Presiden Republik

Indonesia yaitu Ir. Joko Widodo yang telah menyatakan bahwa di tahun 2025 tanah yang sudah bersertipikat di Indonesia sudah harus mencapai 100%. Sedangkan di tahun 2016 tanah yang sudah bersertipikat berdasarkan data dari Kementerian ATR/BPN baru sekitar 40%. Padahal hal tersebut sudah didukung dengan Program Nasional Agraria (PRONA) Tanah yang dimulai sejak tahun 1981. Menindak lanjuti akan masalah tersebut serta dengan desakan visi Presiden melalui Nawa Citanya, maka Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan sebuah kebijakan melalui produk hukum yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Hal ini bertujuan agar mempercepat proses penerbitan sertipikat tanah di Indonesia yang pada tahun 2025 harus sudah mencapai 100%.

Akan tetapi disini terdapat permasalahan hukum, yaitu akankah bisa Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap meniadakan atau menggantikan keberadaan ketentuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mana terkait tata cara, persyaratan, termasuk masa pengumuman pendaftaran tanah secara sistematis sudah diatur didalam Peraturan Pemerintah tersebut. Dalam Undang-undang Nomer 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan adanya hierarki Peraturan Perundang-undangan, hal ini dapat dikaji dengan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, yakni Teori Stufenbau (Stufen Theori).<sup>3</sup> Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait hierarki tata urutan Peraturan Perundang-undangan bahwasannya tingkatan Peraturan Pemerintah lebih tinggi hierarkinya dibandingkan dengan Peraturan Menteri. Akan tetapi melihat lagi dari tujuan dibentuknya

---

<sup>2</sup> Penjelasan Pasal 26 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

<sup>3</sup> Sirajuddin, et al., *Legislative Drafting* (Malang, 2016) hlm. 42.

peraturan perundang-undangan yang mana sebagai salah satu produk hukum adalah untuk kesejahteraan warga masyarakatnya, sehingga apabila pelaksanaan pendaftaran tanah ini masih menggunakan sistem seporadik maka nawa cita Presiden Republik Indonesia yang mengharapkan di tahun 2025 seluruh bidang tanah di Indonesia sudah harus bersertipikat semuanya mustahil untuk tercapai. Maka dari itu Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan sebuah terobosan guna mencapai nawa cita Presiden Republik Indonesia tersebut dan juga untuk serta sangat menguntungkan warga masyarakat agar di tahun 2025 seluruh bidang tanah di Indonesia sudah bersertipikat semuanya melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Dari pertentangan pelaksanaan peraturan perundang-undangan diatas maka timbullah sebuah isu hukum yaitu berupa konflik norma (*Conflict Norm*).

Dari uraian latar belakang masalah yang dipaparkan di atas, maka diperoleh beberapa perumusan masalah diantaranya: Bagaimanakah sinkronisasi norma hukum pelaksanaan PRONA dengan pola PTSL ? Bagaimanakah implikasi pelaksanaan PRONA dengan pola PTSL akibat adanya konflik norma hukum ?. Sejalan dengan rumusan masalah yang akan diteliti, maka tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui dan memahami sinkronisasi norma hukum pelaksanaan PRONA dengan pola PTSL serta untuk menganalisa dan mengetahui implikasi pelaksanaan PRONA dengan pola PTSL akibat adanya konflik norma hukum.

## METODE PENELITIAN

Metode penelitian hukum normatif dipilih dalam penelitian ini agar tepat sasaran, karena dalam penelitian ini memfokuskan peraturan-peraturan untuk diteliti dan dianalisis. Dalam metode penelitian perundang-undangan, peneliti perlu memahami hierarki, dan Asas-Asas dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan adalah peraturan

tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Sinkronisasi Norma Hukum Pelaksanaan PRONA (Program Nasional Agraria) dengan Pola PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap)

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hanya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninnya. Pendaftaran tanah bertujuan untuk (i) memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, (ii) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah agar dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan-perbuatan hukum sehubungan dengan tanah dan rumah susun, dan (iii) untuk dapat terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, (BPN), dimana pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan (Kantor Pertanahan). Dalam menjalankan tugasnya, Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Negara Agraria.

Dalam bahasan ini, adanya pertentangan norma hukum pelaksanaan PRONA dengan PTSL yang mana antara Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri ATR/BPN No.6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Namun demikian, sebenarnya adanya

Permen tersebut merupakan sebuah kebijakan dari Nawa Cita Presiden yang mana Presiden menginginkan bahwasannya seluruh bidang tanah yang ada di Indonesia dapat tersertifikasi 100% pada tahun 2025. Hal tersebut, perlu dilihat kembali pada kedudukan kedua produk hukum tersebut, maka sepantasnya perlu merujuk pada hierarki peraturan perundang-undangannya. Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan mengandung beberapa prinsip, yakni:<sup>4</sup>

- a. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
- b. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).
- c. Harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.

Hal ini perlu dikaji lebih lanjut dari perspektif Ilmu Perundang-undangan terutama dalam kaitannya peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum yang bersifat hierarkis dimana norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya pada norma hukum yang lebih tinggi sebagaimana dikemukakan Hans Kelsen atau yang disebut oleh Joseph Raz sebagai *chain of validity*.<sup>5</sup>

Menurut hemat peneliti peraturan menteri terdapat di dalam hirarki peraturan perundang-undangan serta menurut asaz *lez specialis derogate legi generalis* yang artinya peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum. Sehingga sudah sangat jelas bahwasannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap lebih khusus dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu menurut hemat peneliti diperlukan sinkronisasi antara peraturan yang lebih khusus atau peraturan teknis dengan peraturan yang bersifat general didalam mencapai sebuah tujuan kehidupan bernegara yang dalam hal ini adalah sertipikat tanah untuk seluruh warga Indonesia di tahun 2025. Selain itu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap juga isisnya tidak melanggar atau tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah hanya saja untuk mencapai tujuan sertifikasi tanah di Indonesia pada tahun 2025 yang sudah mencapai 100% maka keberadaan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap hanya mempersingkat saja persyaratan yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bukan untuk meniadakan atau bahkan menghapuskan.

Dalam sudut pandang lain, pertentangan waktu pelaksanaan pendaftaran tanah yang ada di Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan Peraturan Menteri No. 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sangat berbeda, pasalnya ini merupakan suatu konflik norma yang harus bisa diselesaikan sebelum peraturan tersebut menjadi sumber konflik di dalam pelaksanaannya. Jika ada peraturan yang bertentangan dengan peraturan diatasnya, maka harus dilakukannya uji matri atau menguji ulang materi muatan yang ada pada peraturan tersebut terhadap peraturan yang lebih tinggi.

Dalam Permen tersebut di sebutkan perihal PTSL, yang mana PTSL adalah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau

<sup>4</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Jakarta, 2000) hlm. 207.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *et. al.*, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konpress, Jakarta, hlm,19

nama lainnya yang setingkat dengan itu. Melalui program ini, pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki masyarakat. Metode PTSL ini merupakan inovasi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat : sandang, pangan, dan papan. Program tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri ATR/BPN No 6 tahun 2018 tentang PTSL dan Instruksi Presiden No 2 tahun 2018. Program PTSL yang populer dengan istilah sertifikasi tanah ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Selain itu nantinya masyarakat yang telah mendapatkan sertipkat dapat menjadikan sertipikat tersebut sebagai modal pendampingan usaha yang berdaya dan berhasil guna bagi peningkatan kesejahteraan hidupnya. Program PTSL diharapkan dapat mewujudkan pembangunan yang rata bagi Indonesia. PTSL ini akan memudahkan pemerintah daerah untuk melakukan penataan kota.

Menilik kembali ke 2017, Kementerian ATR/BPN berhasil melakukan pengukuran tanah masyarakat sebanyak 5.2 juta bidang tanah atau melebihi target 5 juta yang diberikan. Pencapaian tersebut diraih berkat kerja sama yang baik antar Kementerian, inovasi pelayanan dan teknologi, serta pelibatan dan partisipasi masif oleh masyarakat. Saat ini dari 126 juta bidang tanah di Indonesia, sebanyak 51 juta bidang tanah telah terdaftar. 79 juta bidang tanah sisanya menjadi target kegiatan pendaftaran tanah, sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Tahun 2018 ini, Pemerintahan Jokowi-JK melalui Kabinet Kerja akan fokus pada peningkatan Sumber Daya Manusia. Untuk itu Kementerian ATR/BPN memastikan penggunaan tenaga juru ukur, petugas PTSL yang berkualitas dan berkompeten untuk melaksanakan Program PTSL, mulai dari penyuluhan, pendataan, pengukuran, Sidang Panitia A, Pengumuman dan pengesahan, serta penerbitan sertipikat. Kementerian ATR/BPN juga memastikan seluruh proses tersebut dilakukan secara mudah,

transparan, dan efisien. Sebagai gambaran, jika menggunakan metode pendaftaran tanah sporadis, maka maksimum pencapaian target per tahun adalah hanya 1 juta bidang tanah, yang artinya untuk menyelesaikan 79 juta bidang diperlukan waktu 79 tahun. Sementara melalui PTSL, target pendaftaran 79 juta bidang tanah itu dapat diselesaikan pada tahun 2025. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan isi dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis sampai saat ini masih dianggap belum maksimal dan prosedural dalam masyarakat, walaupun sebelum dilakukan pengukuran oleh tim teknis telah dilakukan pematokan awal oleh para pemilik tanah. Peranan dari Kantor Pertanahan di masing-masing daerah dalam melakukan pendaftaran tanah sangat dibutuhkan mulai dari tahap permohonan pendaftaran tanah oleh pihak yang berhak atas tanah atau yang menguasainya. Diperlukan peran aktif dan ketelitian dari pihak BPN sebagai penyelenggara pendaftaran tanah yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Pertanahan di seluruh wilayah Indonesia.

Proses sertifikasi tanah merupakan sebuah proses sistematis, dimana proses adjudikasi merupakan kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya, merupakan sebuah proses yang penting karena kebenaran data fisik dan data yuridis adalah yang utama agar tidak terjadi masalah pada sertipikat yang terbit dikemudian hari. Ketika dalam proses adjudikasi terdapat masalah dalam penanganannya, seperti adanya ketidakakuratan baik itu data fisik ataupun data yuridis maka akan mengganggu proses pensertipikatan tanah itu sendiri. Proses adjudikasi dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau

beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya, merupakan sebuah proses yang penting karena kebenaran data fisik dan data yuridis adalah yang utama agar tidak terjadi masalah pada sertifikat yang timbul dikemudian hari.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwasannya dalam hal pengumuman pendaftaran tanah secara sistematis selama 30 hari, sedangkan 60 hari untuk pengumuman pendaftaran tanah secara sporadik.<sup>6</sup> Hal ini terasa sangat lama apabila melihat dari salah satu Nawa Cita Presiden Republik Indonesia yaitu Ir. Joko Widodo yang menyatakan bahwa di tahun 2025 tanah yang sudah bersertipikat di Indonesia sudah harus mencapai 100%. Sedangkan di tahun 2016 tanah yang sudah bersertifikat berdasarkan data dari Kementerian ATR/BPN baru sekitar 40%. Padahal hal tersebut sudah didukung dengan Program Nasional Agraria (PRONA) Tanah yang dimulai sejak tahun 1981.

Menindak lanjuti akan masalah tersebut serta dengan desakan visi Presiden melalui Nawa Citanya, maka Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan sebuah kebijakan melalui produk hukum yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Hal ini bertujuan agar mempercepat proses penerbitan sertipikat tanah di Indonesia yang pada tahun 2025 harus sudah mencapai 100%.

## **2. Implikasi Pelaksanaan PRONA (Program Nasional Agraria) dengan Pola PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) Akibat Adanya Konflik Norma Hukum**

Ketika belum terdapatnya jaminan kepastian hukum atas tanah seringkali memicu terjadinya sengketa dan perseteruan atas bidang tanah di berbagai wilayah di Indonesia. Selain di kalangan masyarakat, baik antar keluarga, tak jarang sengketa bidang tanah juga terjadi antar pemangku kepentingan (pengusaha, BUMN dan

pemerintah). Hal itu membuktikan pentingnya sertipikat tanah sebagai tanda bukti hak atas tanah yang dimiliki. Lambannya proses pembuatan sertipikat tanah selama ini menjadi pokok perhatian pemerintah. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah meluncurkan Program Prioritas Nasional berupa Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Kebijakan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilakukan oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 6 Tahun 2018. Kegiatan PTSL yang pada umumnya sebagai suatu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata. Langkah yang dilakukan oleh pemerintah dinilai sudah tepat dalam memenuhi hak kepastian hukum masyarakat pemilik tanah, hal ini ditunjukkan dengan adanya keseriusan dari pemerintah pusat yang disambut baik oleh pemerintah daerah sebagai implementor yang diarahkan dengan satu prosedur yang tertuang dalam petunjuk teknis pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang tertuang didalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Salah satu politik hukum dikeluarkannya peraturan tersebut adalah dengan alasan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional selaku wakil dari Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan sebuah terobosan guna mencapai nawa cita Presiden Republik Indonesia tersebut dan juga untuk serta sangat menguntungkan warga masyarakatnya agar di tahun 2025 seluruh tanah

---

<sup>6</sup> Penjelasan Pasal 26 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

di Indonesia sudah bersertipikat semuanya melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, maka menurut hemat dan pendapat peneliti maka Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat disimpangi walaupun hanya dengan sebatas Peraturan Menteri yang mana berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan lebih tinggi tingkat hierarkinya Peraturan Pemerintah dibandingkan dengan Peraturan Menteri.

Akan tetapi hal ini dikarenakan alasan tersebut, dalam hal ikhwil kepentingan yang memaksa serta dalam hal untuk mencapai suatu tujuan bersama untuk kepentingan umum atau kepentingan rakyat pada umumnya maka harus dilakukan terobosan-terobosan yang berguna bisa segera mencapai tujuan tersebut asalkan tidak bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap juga isisnya tidak melanggar atau tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hanya saja untuk mencapai tujuan sertifikasi tanah di Indonesia pada tahun 2025 yang sudah mencapai 100% maka keberadaan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 hanya mempersingkat saja prosedur yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bukan untuk meniadakan atau bahkan menghapuskan.

Mekanisme pembayaran kegiatan PTSL bisa menggunakan UP/TUP dalam hal kegiatan PTSL dilakukan secara swakelola, maka Pembayaran dapat menggunakan uang muka kerja (UMK) pada saat persiapan sebelum pekerjaan dilaksanakan. Tujuan Program PTSL

untuk percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas tanah masyarakat serta untuk kemakmuran masyarakat. Meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat, dan juga termasuk pemetaan seluruh obyek pendaftaran tanah yang sudah terdaftar dalam rangka menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanahnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat dilaksanakan sebagai kegiatan rutinitas Kantor Pertanahan atau merupakan kegiatan tahunan dari suatu proyek/program. Adapun tujuan lain dari pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sistematis lengkap mengelompok dalam satu wilayah desa/kelurahan lengkap diantaranya :<sup>7</sup>

- a. Waktu pelaksanaan relatif lebih cepat dibandingkan pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara sporadik;
- b. Mobilisasi dan koordinasi petugas ukur lebih mudah dilaksanakan;
- c. Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang belum terdaftar dan yang sudah terdaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan;
- d. Dapat sekaligus diketahui bidang-bidang tanah yang bermasalah dalam satu wilayah desa/kelurahan;
- e. Persetujuan batas sebelah menyebelah (asas *contradictoir delimitatie*) relative lebih mudah dilaksanakan.
- f. Dapat memperbaiki/melengkapi peta dasar pendaftaran.

Adapun hambatan atau kendala yang peneliti temukan didalam pelaksanaan PRONA (Program Nasional Agraria) dengan pola PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) adalah sebagai berikut :

- a. Belum ada kejelasan paradigma PTSL;

---

<sup>7</sup> Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan, 2016, *Petunjuk Teknis Pengukuran Dan Pemetaan Bidang*

*Tanah Sistematis Lengkap*, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.

- b. Ketersediaan SDM yang belum memadai baik jumlah maupun kompetensi;
- c. Terbatasnya kelengkapan peralatan penunjang pelaksanaan PTSL.
- d. Banyak oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab yang meminta bayaran/pungutan liar kepada masyarakat dalam pelaksanaannya padahal sudah jelas bahwa program ini gratis atau tanpa biaya.
- e. Dari Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan (Pokmasdartibnah) sering kurang teliti dalam menyeleksi kelengkapan berkas para peserta.
- f. Peningkatan pajak yang semakin tahun semakin meningkat, hal ini sangat membebani pemohon untuk membayar pajak (BPHTB).

Adapun solusi alternatif yang ditawarkan oleh peneliti untuk mengatasi hambatan atau kendala didalam pelaksanaan PRONA (Program Nasional Agraria) dengan pola PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) adalah sebagai berikut :

- a. Penetapan paradigma yang jelas dalam PTSL secara nasional.
- b. Perhitungan kemampuan SDM untuk penyelesaian pekerjaan dengan analisis beban kerja.
- c. Merancang ulang skema kerja sama saling menguntungkan antar sektor untuk mendukung suksesnya PTSL.
- d. Kementerian ATR/BPN harus segera menerbitkan peraturan yang setingkat Peraturan Pemerintah atau Undang-Undang untuk melindungi proses PTSL maupun Produk PTSL yang sudah disinkronisasikan serta diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan terkait, sehingga tidak terjadi benturan atau inkonsistensi atau bahkan inkonstitusional.
- e. Agar masyarakat tidak dikenai pungutan liar yang dilakukan oleh oknum tidak bertanggungjawab, maka Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten mengajak Kejaksaan dan Kepolisian dalam penyuluhan dan juga untuk mendampingi selama proses pelaksanaan Prona dengan pola PTSL sampai selesai.
- f. Penanggungjawab Prona menghimbau seluruh anggota Pokmasdartibnah agar lebih teliti dalam menyeleksi berkas-berkas yang menjadi persyaratan peserta. Selain itu Pokmasdartibnah juga harus saling berkoordinasi dengan Puldadis supaya

kesalahan-kesalahan dalam proses seleksi berkas bisa diminimalisir.

## PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan diatas, maka kesimpulan yang didapat dalam penulisan hukum ini ialah:

1. Sinkronisasi norma hukum pelaksanaan PRONA dengan pola PTSL antara Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah berdasarkan Pasal 8 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak inskonstitusional hal ini dikarenakan isisnya tidak melanggar atau tidak bertentang dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah hanya saja untuk mencapai tujuan sertifikasi tanah di Indonesia pada tahun 2025 yang harus sudah mencapai 100% maka keberadaan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap hanya mempersingkat saja prosedur yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bukan untuk meniadakan atau bahkan menghapuskan.
2. Implikasi dari pelaksanaan Program Nasional Agraria (Prona) dengan pola Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) tidak berjalan sesuai nawacita presiden, pendukung dalam kinerja yang terlalu dipaksakan ini sangatlah minim. Seperti SDM yang berfungsi sebagai Tugas ukur tanah, jumlahnya minim dan bahkan bisa dikatakan kurang. Lantas untuk faktanya dilapangan, masyarakat yg mengurus sertipikat ini dibebani biaya di tingkat desa.

## REFRENSI

*Buku-buku:*

Asshiddiqie, Jimly. *et. al.*, 2006, **Teori Hans Kelsen Tentang Hukum**, Konpress, Jakarta, hlm,19



Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan.  
2016. ***Petunjuk Teknis Pengukuran Dan  
Pemetaan Bidang Tanah Sistematis  
Lengkap***, Kementerian Agraria Dan Tata  
Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.

Harsono, Boedi, 1997. ***Hukum Agraria  
Indonesia***, Jakarta: Djambatan.

Lubis, Yamin Mhd dan Lubis, Rahim Abd,  
2008. ***Hukum Pendaftaran Tanah***,  
Bandung: Mandar Maju.

Manan, Bagir. 2000. ***Teori dan Politik  
Konstitusi***, Jakarta

Marzuki, Peter Mahmud, 2005. ***Penelitian  
Hukum***, Jakarta: Kencana Prenada Media  
Group.

Mertokusumo, Sudikno. 1988, ***Hukum Dan  
Politik Agraria***, Karunika-Universitas  
Terbuka, Jakarta

Sirajuddin, *et al.* 2016. ***Legislative Drafting***,  
Malang: Intrans Publishing

*Peraturan Perundang-Undangan:*

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997  
tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri ATR/BPN No.6 Tahun 2018  
tentang Pendaftaran Tanah Sistematis  
Lengkap

***Website:***

Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan  
judul "'Nawa Cita", 9 Agenda Prioritas  
Jokowi-JK",  
[https://nasional.kompas.com/read/2014/05/  
21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas  
.Jokowi-JK](https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK).

Dian Aris Mujiburohman, Potensi Permasalahan  
Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap  
(PTSL), Jurnal Online ISSN: 2580-2151,  
DOI: [dx.doi.org/10.31292/jb.v4i1.209](https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.209).

Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan,  
2016, Petunjuk Teknis Pengukuran Dan  
Pemetaan Bidang Tanah Sistematis  
Lengkap, Kementerian Agraria Dan Tata  
Ruang/ Badan Pertanahan Nasional.

Fadli, Mohamad. Nondelegation doctrine dan  
Peraturan Delegasi di Indonesia, Susi Dwi  
Harijanti (Eds), Negara Hukum Yang  
Berkeadilan Kumpulan Pemikiran Dalam  
Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir  
Manan, Pusat Studi Kebijakan Negara